Nations Unies S/2017/814



Conseil de sécurité

Distr. générale
28 septembre 2017
Français
Original : anglais

Rapport du Secrétaire général sur sa mission de bons offices à Chypre

I. Introduction

1. Le présent rapport sur ma mission de bons offices à Chypre porte sur les faits nouveaux intervenus entre le 15 mai 2015 et le 11 août 2017. Il rend compte des activités menées par ma mission de bons offices sous la direction de mon Conseiller spécial, Espen Barth Eide, dans le cadre des négociations engagées entre les dirigeants chypriotes grec et turc. Dans sa résolution 2369 (2017), la dernière en date sur le sujet, le Conseil de sécurité a pris note du document final de la Conférence sur Chypre et engagé les parties et tous les participants concernés à continuer de rechercher un règlement sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Se faisant l'écho de la ferme conviction du Secrétaire général selon laquelle c'est aux Chypriotes eux-mêmes qu'il incombe au premier chef de trouver une solution, le Conseil s'est également déclaré entièrement favorable à ce que le Secrétaire général continue de mettre ses bons offices à la disposition des parties.

II. Historique

2. Les négociations entre le dirigeant chypriote grec, Nicos Anastasiades, et le dirigeant chypriote turc, Mustafa Akıncı, visant à parvenir à un règlement global ont commencé il y a plus de deux ans, le 15 mai 2015. Tout au long de cette période de pourparlers intenses axés sur les résultats, les parties ont été guidées par les résolutions du Conseil de sécurité sur la question et par la Déclaration commune du 11 février 2014. Ces récents efforts déployés pour trouver un règlement mutuellement acceptable se sont appuyés sur tout le travail accompli depuis l'ouverture de véritables négociations en septembre 2008. En particulier, les pourparlers se sont déroulés selon la méthode adoptée par les précédents dirigeants chypriotes grec et turc, Dimitris Christofias et Mehmet Ali Talat, puis par M. Christofias et son homologue chypriote turc Derviş Eroğlu.

3. Comme convenu en 2008, les négociations s'articulaient autour de six chapitres : la gouvernance et le partage du pouvoir, l'économie, les questions liées à l'Union européenne, la propriété, le territoire, la sécurité et les garanties. Le 15 mai 2015, M. Akıncı et M. Anastasiades ont également convenu que les négociations seraient menées par eux-mêmes et se concentreraient d'une manière structurée et axée sur les résultats sur les questions centrales des différents chapitres, dans l'esprit de la Déclaration commune. Les dirigeants étaient assistés, dans la conduite des discussions, par leurs négociateurs et leurs équipes de négociation ainsi que par

17-17134 (F) 061017 061017





un certain nombre d'experts répartis entre différents groupes de travail, comme indiqué ci-après.

III. État d'avancement du processus : questions de fond

4. Depuis le 15 mai 2015, les deux parties sont engagées dans d'intenses négociations. Le processus n'a connu que quelques brèves interruptions, généralement dues à des faits et événements politiques extérieurs aux pourparlers. Le temps et l'énergie investis et la documentation produite au cours de ce processus de plus de deux ans sont considérables. Les deux dirigeants ont personnellement participé à 70 réunions sur l'île, tandis que leurs négociateurs se sont rencontrés plus de 150 fois. Les contacts, échanges et réunions entre les différents experts des groupes de travail ont été tout aussi fréquents et productifs : les experts se sont ainsi réunis à 369 occasions. Plus de 565 documents communs ont circulé entre les parties, enregistrant les progrès et les convergences réalisés au cours du processus. Cette mobilisation intense et soutenue à tous les niveaux a permis d'accomplir des progrès inouïs sur les questions de fond dans chacun des chapitres et rendu possible l'organisation de la Conférence sur Chypre à Genève le 12 janvier 2017.

5. Tout au long des négociations, les deux parties sont demeurées d'accord sur l'idée que les principes sur lesquels est fondée l'Union européenne devaient être respectés sur l'ensemble de l'île. Cette entente leur a permis de dégager des solutions et des points de convergence sur une multitude de questions relevant des différents chapitres de négociation, ce qui souligne le caractère profondément européen du règlement auquel les deux dirigeants ont cherché à parvenir. Ainsi, par exemple, il a été convenu que les droits de tous les citoyens seraient respectés, quel que soit leur lieu de résidence sur l'île. Tout en maintenant le principe bizonal et bicommunautaire du règlement, les parties se sont inspirées de la jurisprudence européenne pour réparer le passé et sur les normes et principes européens pour construire un avenir unifié. Par conséquent, la plupart des questions relevant du chapitre relatif à l'Union européenne ont été largement résolues. Les seules questions en suspens portaient sur les points suivants : les dérogations permanentes et le droit primaire, la détermination des positions conjointes d'une future Chypre unifiée au sein des instances européennes, l'instauration d'un Comité conjoint sur les affaires européennes, les procédures d'infraction et autres procédures internes.

6. Les parties se sont entendues sur une multitude de questions relevant du chapitre relatif à la gouvernance et au partage du pouvoir. Au mois de janvier 2017, les contours d'une fédération bizonale et bicommunautaire fondée sur l'égalité politique étaient connus et faisaient l'objet d'un accord large. Un consensus avait déjà été trouvé sur les attributions, la composition et les procédures de décision, notamment les mécanismes de résolution des blocages des principaux pouvoirs publics fédéraux, dont le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire, mais aussi sur les institutions indépendantes et la fonction publique fédérale.

7. De la même manière, les parties se sont largement entendues sur la question des compétences fédérales et celle de la coopération et de la coordination entre l'État fédéral et les États fédérés ainsi que sur les questions liées à la citoyenneté, en particulier celles des titulaires de la citoyenneté chypriote une fois l'île unifiée au lendemain du règlement et les modalités d'acquisition de la citoyenneté à l'avenir. Il convient de souligner que les deux parties se sont également rejointes sur les critères d'octroi de la citoyenneté interne au sens de la Déclaration commune du 11 février 2014. La question essentielle et souvent sensible de la citoyenneté, qui a des liens avec d'autres aspects fondamentaux comme l'exercice des droits civils et

politiques dans une future Chypre unie, a été presque entièrement résolue, seuls quelques détails restant à régler.

8. Le chapitre des négociations portant sur l'économie était sans doute le plus près d'être complètement clos. D'une manière générale, les questions économiques faisaient partie des sujets les moins litigieux des négociations. Les parties se sont mises d'accord sur nombre des principes, politiques et institutions fondamentaux devant régir l'économie de Chypre après le règlement : le fédéralisme budgétaire, les réformes structurelles en faveur de la croissance, la convergence économique des deux communautés, les ministères, la banque centrale, les autres organes de réglementation, la répartition des recettes de l'État, l'imposition, la dette publique, les garanties et les aides d'État, et la politique monétaire. En particulier, les équipes de négociation et leurs experts se sont attachés à concilier les principes du fédéralisme budgétaire et les impératifs de simplicité et d'efficacité de la prise de décisions. Au vu des difficultés économiques et financières que l'île a récemment traversées, les parties ont négocié un accord de coopération imposant une discipline budgétaire à l'État fédéral, aux États fédérés et à leurs organes subsidiaires. Les derniers points en suspens au chapitre de l'économie tenaient principalement à la gouvernance ou à des questions liées à la mise en œuvre et à la transition.

9. Tout au long du processus, les parties ont également beaucoup travaillé sur les questions relevant du chapitre sur la propriété. Le premier accord clef dans ce domaine a été trouvé par les deux dirigeants le 27 juillet 2015, date à laquelle ils ont annoncé que le droit individuel à la propriété serait respecté et que plusieurs options seraient proposées pour en réglementer l'exercice. Les dirigeants ont également convenu que les propriétaires spoliés et les occupants actuels auraient plusieurs solutions pour faire valoir leurs droits sur les biens concernés (indemnisation, échange ou restitution) et que ces solutions seraient soumises à des critères arrêtés d'un commun accord. Par la suite, les travaux relatifs à la propriété ont continué d'avancer, notamment sur le thème des mécanismes juridiques spéciaux à instaurer (commission et tribunal des réclamations immobilières) mais aussi sur certains principes (satisfaction équitable et interdiction de l'enrichissement sans cause), même si les derniers mois des négociations ont été marqué par un certain ralentissement.

10. Le chapitre relatif au territoire fournit un exemple de la manière dont les parties sont allées plus loin que jamais au cours du dernier cycle de négociations dans l'appropriation et la prise en main du processus. Il était entendu depuis longtemps que ce chapitre serait renvoyé à la fin des négociations, que les cartes et les chiffres ne seraient examinés qu'à l'ultime instant. Constatant les progrès enregistrés depuis le début des négociations, les deux dirigeants ont décidé d'engager d'intenses pourparlers au Mont Pèlerin (Suisse) en octobre 2016 et d'ouvrir officiellement les négociations sur le chapitre relatif au territoire au cours de deux séries de pourparlers en novembre 2016.

11. Lors du premier cycle, les dirigeants ont réalisé une avancée considérable en convenant de la répartition approximative du territoire devenant revenir aux deux États fédérés dans le cadre des ajustements territoriaux. Au cours du second cycle, les parties ne sont pas parvenues à progresser davantage sur la question du territoire et à présenter leurs cartes respectives. Chacun est donc rentré sur l'île conscient du risque que le processus ne se retrouve dans une grave impasse. Le climat des négociations s'est rapidement détérioré, signe que le moindre revers pouvait rapidement mener à une spirale descendante. Mais le 1er décembre 2016, à l'occasion de leur première rencontre depuis la clôture du second cycle des réunions du Mont Pèlerin, M. Anastasiades et M. Akıncı ont reconnu qu'il importait de reprendre les négociations. Ils ont annoncé qu'ils se réuniraient à Genève du 9 au 11 janvier 2017 et que le 12 janvier serait convoquée une Conférence sur Chypre, à

laquelle participeraient les puissances garantes et seraient conviées d'autres parties concernées selon que de besoin.

12. Les réunions tenues entre le 9 et le 12 janvier ont marqué un tournant historique dans le processus. Pour la première fois dans l'histoire des négociations, les deux dirigeants ont échangé leurs cartes respectives sur le positionnement de la frontière administrative interne. Ces dernières ont été authentifiées par des cartographes des deux parties et de l'Organisation des Nations Unies, puis mises sous clef à l'Office des Nations Unies à Genève. La présentation de ces cartes était un moment fort sur le plan pratique comme sur le plan symbolique, les deux parties y voyant le signe que la phase finale des négociations était proche.

13. Le 12 janvier 2017, j'ai convoqué la Conférence sur Chypre à Genève avec la participation des Ministres des affaires étrangères de la Grèce, de la Turquie et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et avec celle du Président de la Commission européenne en qualité d'observateur. L'ouverture des négociations sur la sécurité et les garanties a marqué une autre étape historique dans le processus, signalant le début de la phase internationale des négociations et le rapprochement des parties vers un règlement global.

14. Le cadre des négociations sur la sécurité et les garanties a été défini à Genève. Dans la déclaration issue de la Conférence sur Chypre du 12 janvier, il est souligné qu'il importe de trouver des solutions mutuellement acceptables qui répondent aux inquiétudes des deux communautés sur la base du principe fondamental selon lequel la sécurité de l'une ne peut être assurée au détriment de celle de l'autre. Il y est également indiqué que les solutions envisagées doivent prendre en compte les craintes traditionnellement avancées par les deux communautés tout en définissant une vision à long terme de la sécurité sur l'île. Ces paramètres ont orienté les travaux d'un groupe de travail de la Conférence qui s'est réuni au Mont Pèlerin une semaine plus tard, les 18 et 19 janvier, pour approfondir les questions liées à la sécurité et aux garanties et élaborer des instruments correspondants.

15. Peu de temps après ce bond en avant, le processus a subi un nouveau contretemps. Les discussions ont été interrompues pendant deux mois, du 16 février au 11 avril 2017, en raison de la controverse provoquée par la décision du Parlement chypriote de commémorer tous les ans dans les écoles publiques le référendum de 1950 sur le rattachement de l'île à la Grèce (enosis). Un temps précieux a donc été perdu alors que les négociations connaissaient une accélération. La relation de confiance entre les deux dirigeants et entre leurs communautés respectives s'en est également ressentie.

16. Entre la fin du mois de janvier et la fin du mois de juin 2017, en préparation de la nouvelle session de la Conférence sur Chypre, mon Conseiller spécial a engagé une intense série de navettes diplomatiques entre Chypre, la Grèce et la Turquie pour créer les conditions, acceptables par tous, d'un retour à la Conférence et pour préparer la voie au succès des négociations sur la sécurité et les garanties. Sur la base des paramètres définis, mon Conseiller spécial s'est énergiquement employé, en étroite collaboration avec l'ensemble des parties, à reformuler la question de la sécurité et des garanties de telle sorte que les parties délaissent leurs positions apparemment irréconciliables et commencent à envisager les questions en cause sous un nouveau jour, jetant ainsi les bases d'une solution mutuellement acceptable.

17. Afin de trouver un terrain d'entente sur ces modalités et sur l'organisation des négociations lors d'une future session de la Conférence, j'ai invité les deux dirigeants à New York. À l'occasion d'un dîner organisé par mes soins le 4 juin 2017, ils ont convenu qu'il importait de convoquer une nouvelle session de la Conférence dans le courant du même mois, conformément à la déclaration issue de

la Conférence du 12 janvier. Ils ont reconnu l'importance vitale de la question de la sécurité et des garanties pour les deux communautés, et la nécessité d'avancer sur ce chapitre pour parvenir à un règlement global. Par ailleurs, ils se sont également engagés à poursuivre en parallèle les négociations bicommunautaires sur toutes les autres questions en suspens, à commencer par celles relatives au territoire, à la propriété ainsi qu'à la gouvernance et au partage du pouvoir. Enfin, ils ont réaffirmé que toutes les questions seraient négociées de manière interdépendante et qu'il n'y aurait d'accord sur rien tant qu'il n'y aurait pas d'accord sur tout.

IV. Réunions de Crans-Montana

18. Comme suite à ces engagements, une nouvelle session de la Conférence sur Chypre a eu lieu le 28 juin à Crans-Montana (Suisse), avec la participation de M. Anastasiades et M. Akıncı, des Ministres des affaires étrangères de la Grèce, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de la Turquie, ainsi que de la Vice-Présidente de la Commission européenne en qualité d'observateur. Dans l'optique de parvenir à un accord stratégique sur les principales questions en suspens des six chapitres de négociation, la Conférence a été organisée autour de deux tables : l'une rassemblant les dirigeants des deux communautés et consacrée aux grandes questions en suspens relatives notamment au territoire, à la propriété ainsi qu'à la gouvernance et au partage du pouvoir; l'autre réunissant M. Anastasiades, M. Akıncı, les représentants de la Grèce, de la Turquie et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que celui de l'Union européenne en qualité d'observateur et portant sur la question de la sécurité et des garanties. Malgré la divergence des points de vue initiaux et des discours officiels, j'avais déduit de mes contacts approfondis avec les trois puissances garantes à Crans-Montana que tous étaient venus en Suisse décidés à chercher des solutions mutuellement acceptables.

19. Malgré le climat positif et les déclarations constructives prononcées à l'ouverture de la Conférence, le processus s'est rapidement heurté à la réticence des parties à faire des compromis à une table tant qu'elles n'auraient pas la garantie que des progrès étaient réalisés à l'autre et inversement. Le 30 juin 2017, dans le souci de sortir de cette impasse, j'ai présenté aux parties un cadre devant permettre de régler six grandes questions en suspens aux deux tables comme autant d'éléments d'un compromis final susceptible d'aboutir à un règlement global. Ces éléments tenaient au territoire, à l'égalité politique, à la propriété, à l'équivalence de traitement, ainsi qu'à la sécurité et aux garanties.

20. Les quelques questions de fond encore en suspens liées à la gouvernance et au partage du pouvoir avaient principalement trait à la participation effective et plus précisément à la composition et aux modes de décision de certains organes et institutions fédéraux de niveau inférieur ainsi qu'au pouvoir exécutif fédéral, notamment à la question de savoir si la présidence serait tournante ou non. Des divergences subsistaient quant à la question de savoir si, après un accord de règlement, les ressortissants turcs bénéficieraient à Chypre du même traitement que les ressortissants grecs en tant que citoyens de l'Union européenne.

21. Conscient de l'importance que revêtaient ces trois questions de fond, comme celle, fondamentale, de la sécurité et des garanties, pour la conclusion d'un accord stratégique, je les ai fait figurer dans les éléments du compromis final. De nouveaux progrès ont été faits sur ces trois dossiers à l'occasion des réunions de Crans-Montana. À la fin de la Conférence, les parties étaient presque entièrement d'accord sur la question du pouvoir exécutif fédéral et sur celle de la participation effective. Pour ce qui est de l'équivalence de traitement, si quelques divergences

demeuraient, elles étaient essentiellement limitées à la question de la libre circulation des personnes, problème que les représentants de la Commission européenne présents aux négociations ont jugé limité et susceptible de solutions pratiques.

22. Des avancées ont également été enregistrées dans le domaine de la propriété, un accord ayant été trouvé sur le principe de deux régimes : l'un favorable aux occupants actuels dans les zones non soumises à des ajustements territoriaux, l'autre aux propriétaires spoliés dans les zones concernées par ces ajustements. Le cadre global de règlement en matière de propriété se trouvait donc largement défini, même si les parties devaient encore s'accorder sur un certain nombre de points de détail relatifs aux critères applicables pour chacun des régimes.

23. Les discussions sur le chapitre du territoire n'avaient pas été reprises depuis janvier 2017, date à laquelle les dirigeants avaient présenté leurs cartes respectives à Genève. Lors de mes réunions bilatérales à Crans-Montana, il m'est apparu qu'un accord sur les ajustements territoriaux était à portée de main. Toutefois, la question ne pouvait être réglée que dans le cadre d'un compromis final.

24. Le chapitre relatif à la sécurité et aux garanties est complexe et revêt une importance particulière, car il rappelle les blessures du passé aux deux communautés chypriotes et doit poser les bases du cadre devant garantir la sécurité future de l'île et le nouvel état de choses créé par un accord de règlement. Aussi ce chapitre, plus que les autres sans doute, fait-il l'objet de représentations divergentes et souvent contradictoires et donne-t-il lieu à des positions apparemment irréconciliables. J'ai donc proposé que les parties cherchent des solutions en tenant compte du fait que le système actuel des garanties, en particulier l'article IV du Traité de garantie portant sur le droit d'intervention unilatérale, n'était plus « viable ». J'ai également indiqué qu'il fallait créer un nouveau système de sécurité pour Chypre et instaurer un cadre crédible de suivi de la mise en œuvre de l'accord dans lequel les puissances garantes actuelles auraient un rôle à jouer. Pour ce qui est de la présence des forces grecques et turques sur l'île, il a été décidé que les questions en suspens relatives aux troupes seraient plus utilement examinées au plus haut niveau politique avec les Premiers Ministres des trois puissances garantes.

25. Je suis retourné à Crans-Montana le 6 juillet pour aider les parties à parvenir à un accord stratégique sur les six éléments que j'avais définis le 30 juin. Ce n'est qu'à mon retour que certains des éléments les plus importants ont été examinés. Lors de réunions bilatérales confidentielles, les différentes parties concernées ont présenté leurs positions essentielles et annoncé de possibles ouvertures, notamment sur les questions relatives à la sécurité et aux garanties. Plusieurs parties ont toutefois souligné à maintes reprises que ces propositions ne sauraient être considérées que dans le cadre du compromis final que j'avais proposé. Pendant un dîner organisé à l'intention des chefs de délégation, j'ai fait valoir que les paramètres d'un éventuel accord stratégique étaient selon moi largement compris. J'ai également soumis aux parties, sous la forme d'une note libre, un projet de cadre de suivi.

26. Malheureusement, alors que les six éléments du compromis pouvaient être négociés lors de ce dîner, les parties n'ont pas pu s'entendre sur un accord et surmonter les dernières divergences. Si elles se sont rapprochées sur le fond, elles n'ont pas fait preuve de la confiance et de la détermination nécessaires pour trouver un terrain d'entente par des concessions mutuelles. Elles n'ont donc pas réussi à s'accorder sur les contours d'un accord stratégique sur l'ensemble des chapitres de négociation qui aurait pu ouvrir la voie à un règlement final. De ce fait, aucun accord n'a été trouvé pour réunir les Premiers Ministres. En conséquence, les

parties ont conclu comme moi que la Conférence ne donnerait aucun résultat et devait être close.

27. Au moment de la clôture de la Conférence, les parties s'étaient globalement entendues sur la question fondamentale de la participation effective. Si des divergences subsistaient quant à l'équivalence de traitement des ressortissants turcs au regard du principe de la libre circulation des personnes, elles portaient davantage sur des points de détail que sur des questions de principe. Un début d'accord sur les ajustements territoriaux s'était également dessiné. Sur le dossier de la propriété, les parties avaient accepté le principe d'un double régime, même si là encore quelques points de détail restaient à déterminer. Enfin, les participants avaient considérablement avancé sur l'élaboration d'un concept de sécurité, dans l'hypothèse où un accord satisfaisant les deux communautés aurait été trouvé sur l'ensemble des aspects internes du règlement.

V. État d'avancement du processus : autres éléments

28. À l'évidence, les progrès accomplis durant le dernier cycle de négociations ont été exceptionnels à de multiples égards, notamment en raison d'un certain nombre de nouveaux éléments ainsi que de l'appui sans précédent apporté par une multitude d'acteurs internationaux. Les dirigeants et leurs négociateurs ne pouvaient être mieux placés pour mobiliser les savoir-faire et les appliquer aux nombreuses questions faisant l'objet des négociations et commencer à préparer la mise en œuvre d'un accord longtemps à l'avance. À la perspective d'un possible règlement, lors d'une réunion conjointe tenue le 29 janvier 2016, les dirigeants se sont engagés à mener, parallèlement aux négociations de fond, des travaux techniques préparatoires dans quatre domaines prioritaires : la rédaction d'un projet de constitution fédérale, la mise en œuvre de l'acquis communautaire de l'Union européenne dans un futur État constitutif chypriote turc, la collaboration avec les institutions financières internationales sur les aspects économiques du règlement, et la planification de la mise en œuvre du règlement.

29. Si, dans certains de ces domaines techniques prioritaires, des progrès ont été enregistrés, dans d'autres, l'évolution a été lente, voire inexistante. Malgré les encouragements répétés de mon Conseiller spécial, le groupe de travail chargé de rédiger la constitution n'a pas entamé ses travaux. Le fait que les points sur lesquels les deux parties se sont entendues durant les négociations n'ont pas été pris en compte dans le projet de texte constitutionnel a créé des incertitudes et n'a pas permis de bien organiser les autres travaux liés aux aspects juridiques. De même, les activités relatives à la planification de la mise en œuvre du règlement se sont limitées à l'organisation de quelques réunions rassemblant les dirigeants et les négociateurs ainsi qu'à un échange de premiers exposés de principes sur la question.

30. Par conséquent, les possibilités offertes par l'engagement des deux parties et le large appui proposé n'ont, hélas, pas toujours été pleinement exploitées et ont, à plusieurs occasions, été entravées par des retards créés en interne et d'autres obstacles. De plus, le fait que les deux communautés n'étaient pas habituées à coopérer sur certaines questions, principalement à cause du statu quo et de la division prolongée de l'île, a également posé des difficultés.

31. La dernière série de pourparlers a notamment été marquée par l'accord conclu entre les parties grâce auquel l'Union européenne a pu tenir un plus grand rôle dans le processus de paix, parallèlement à mes bons offices. L'appui soutenu apporté par des responsables politiques de l'Union européenne à l'action de mon Conseiller spécial a également renforcé ce rôle, comme l'a démontré l'engagement personnel du Président de la Commission européenne. De hauts fonctionnaires de la

Commission européenne se sont en effet rendus à plusieurs reprises dans l'île et ont participé aux sessions de la Conférence sur Chypre à Genève et à Crans-Montana. Le Représentant personnel du Président de la Commission européenne auprès de ma mission de bons offices, accompagné d'une petite équipe dépêchée à Chypre en 2015, a continué de participer pleinement à ce processus, ce qui a permis une intégration structurelle sans précédent du soutien que la Commission apporte à cette action sous les auspices de l'ONU.

32. La participation de la Commission européenne à la préparation de la mise en œuvre de l'acquis communautaire de l'Union européenne dans un futur État constitutif chypriote turc a également été à l'origine de plusieurs faits nouveaux importants. Le 3 octobre 2015, les parties ont convenu de créer le Comité spécial bicommunautaire chargé des préparatifs liés à l'Union européenne pour faciliter ce travail. Le 4 février 2016, les deux négociateurs ont entrepris une première visite conjointe au siège de la Commission européenne à Bruxelles pour demander un renforcement de l'assistance technique fournie par l'Union européenne dans le cadre des activités menées par le Comité. À la suite de cette visite, il a été convenu que la Commission effectuerait des missions d'enquête dans le nord de l'île pour recenser les lacunes et proposer une éventuelle assistance technique.

33. À la mi-2017, bien que leurs activités aient à plusieurs reprises été interrompues, souvent pour des raisons liées à l'évolution des pourparlers, des missions d'enquête avaient été menées par la Commission européenne dans tous les domaines prioritaires définis par les deux négociateurs : douanes, immigration et police des frontières, santé animale et végétale, innocuité des aliments, monnaie, concurrence et fiscalité, libre circulation des marchandises, surveillance des marchés, marché unique et fonds de l'Union européenne. La Commission a pu s'appuyer sur ces missions pour procéder à une première évaluation de l'état de préparation de la communauté chypriote turque. Cette évaluation a été remise aux deux dirigeants le 10 mai 2017. Peu de temps après, le 5 juin 2017, la Commission a également communiqué aux deux communautés son évaluation approfondie figurant dans les rapports des missions d'enquête. Au total, sous les auspices de l'ONU, la Commission a organisé pas moins de 125 réunions de groupes de travail, séminaires et missions d'enquête, auxquels ont participé des centaines d'experts de la Commission spécialisés dans différents domaines de l'acquis communautaire.

34. Le volet économique des négociations a bénéficié d'un avantage exceptionnel, à savoir l'appui considérable et sans précédent des organismes européens et des institutions financières internationales, dont le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, qui a mis en œuvre un programme accéléré d'assistance technique aux deux parties sous les auspices de l'ONU. Ce programme répondait à la demande adressée par les dirigeants à mon Conseiller spécial pour obtenir l'assistance technique d'experts afin d'aider les deux communautés à trouver des solutions durables aux questions économiques de l'après-règlement à Chypre, comme indiqué dans mes rapports précédents. L'appui apporté par les organismes de l'Union européenne dans ce domaine concernait principalement les aspects financiers de l'acquis communautaire ainsi que les exigences liées à la zone euro, les experts de la Commission européenne et de la Banque centrale européenne ayant fourni l'essentiel de l'aide. Le soutien des institutions financières internationales était réellement loin d'être négligeable. Depuis le lancement du programme accéléré en novembre 2015, les missions effectuées à Chypre par des membres du personnel du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, y compris un grand nombre de hauts fonctionnaires et d'experts, représentent respectivement 294 et 430 jours au total.

35. Ces institutions ont notamment réalisé des évaluations et des diagnostics des secteurs financiers, des cadres macroéconomique et budgétaire, des systèmes de protection sociale et de santé et de l'administration publique d'une future Chypre unifiée. Elles ont également formulé des recommandations prospectives sur les politiques de recettes, l'administration de la dette et les incidences économiques d'un règlement, y compris la question des biens. Afin de coordonner ces vastes travaux, mon Conseiller spécial et son équipe ont animé régulièrement par vidéoconférence des discussions approfondies avec les institutions concernées qui appuient les pourparlers.

36. Même si le cadre économique général d'une Chypre fédérale unie était pour l'essentiel arrêté, la préparation de la mise en œuvre des aspects économiques du règlement n'a progressé que lentement. La planification de la mise en œuvre, qui aurait dû être un exercice essentiellement technique, a pris une tournure politique avec le temps. Les forces politiques de chaque communauté opposées à un règlement ont pu exploiter leurs positions au sein des organes politiques et administratifs pour ralentir les préparatifs liés à la mise en œuvre. L'absence de progrès sur certains aspects de la mise en œuvre est alors devenu un argument récurrent dans la salle des négociations.

37. Tout au long de ce processus, les parties se sont également beaucoup investies au sein des comités techniques et des différents groupes de travail d'experts. En particulier, les groupes de travail d'experts sur la propriété, l'économie et les questions liées à l'Union européenne se sont réunis régulièrement pour examiner des points précis au niveau technique. De plus, en 2015 et au début de 2016, les dirigeants ont décidé de créer quatre groupes d'experts juridiques, chargés respectivement de rédiger un projet de constitution fédérale, d'élaborer des projets de loi fédérale, de réfléchir au fonctionnement des institutions judiciaires fédérales et fédérées et d'examiner les obligations conventionnelles internationales d'une Chypre unifiée.

38. Le groupe de travail chargé de la question de la législation fédérale s'est réuni régulièrement. Malgré les obstacles posés par l'absence de projet de constitution, les parties se sont entendues sur un grand nombre de projets de loi fédérale devant être en place au moment de l'entrée en vigueur d'un règlement. Même si des progrès avaient été accomplis, de nombreuses questions restaient en suspens quand les parties se sont réunies à Crans-Montana. Les juristes du groupe de travail chargé de la question des traités avaient commencé à examiner la conformité des accords internationaux conclus par les parties avec le règlement, le droit européen et le droit international. Si les parties ont échangé des listes actualisées et commencé à transmettre de premières observations, un examen complet n'a toutefois pas été engagé. Un premier échange de vues a également eu lieu entre les parties sur un certain nombre de questions au sein du groupe de travail chargé de la question des institutions judiciaires, mais il n'a pas donné de résultats concrets.

39. Créés en 2008 dans le cadre des activités visant à élaborer des mesures de confiance pour non seulement améliorer la vie quotidienne des Chypriotes mais également encourager et faciliter la multiplication des échanges entre les deux communautés, les comités techniques bicommunautaires ont continué de travailler pendant toute la période considérée à l'appui d'un possible règlement, notamment depuis l'intensification du processus de négociations conduit par les dirigeants au dernier trimestre de 2016. M. Anastasiades and M. Akıncı ont accepté de créer d'autres comités chargés d'examiner des questions particulières telles que la dimension hommes-femmes, l'éducation et la culture. Depuis le 15 mai 2015, 15 comités techniques ont travaillé à des initiatives destinées à appuyer les pourparlers et, lorsque la Conférence sur Chypre s'est de nouveau réunie à

Crans-Montana, 339 réunions avaient déjà eu lieu. Cependant, le bilan des mesures de confiance élaborées et mises en œuvre par les comités a été en demi-teinte et les effets de leurs travaux sur la vie quotidienne des deux communautés sont restés limités dans l'ensemble. Plusieurs facteurs expliquent ce résultat, notamment le manque de soutien matériel et institutionnel ainsi que l'insuffisance d'un appui politique de haut niveau, la priorité ayant souvent été donnée à la première phase des négociations entre les dirigeants afin de parvenir à un règlement global. Malgré le petit nombre de mesures appliquées, il y a eu certaines initiatives très utiles et des débuts prometteurs. Tel est notamment le cas des travaux de restauration de bâtiments et de monuments historiques réalisés par le Comité technique chargé du patrimoine culturel, qui ont été grandement appréciés, et du projet « Imagine » lancé par le Comité technique chargé de l'éducation, qui a réuni des enfants chypriotes grecs et chypriotes turcs autour d'activités d'interaction et d'apprentissage communes. Ces initiatives ont démontré qu'avec l'appui et la volonté politique nécessaires, les deux communautés pouvaient collaborer et mettre en œuvre des mesures de confiance permettant d'améliorer la vie quotidienne de tous les Chypriotes dans l'ensemble de l'île et de créer des conditions propices à un règlement heureux.

40. Depuis la clôture de la Conférence sur Chypre le 7 juillet 2017, on ne sait toujours pas si tous les comités techniques continueront de se réunir et si les parties comptent mettre en œuvre les mesures de confiance déjà convenues ou en adopter de nouvelles. Un petit nombre de comités techniques ont tenu des réunions depuis, estimant qu'il était plus que jamais essentiel de poursuivre certaines activités dont les deux communautés pourraient tirer parti. Il est selon moi important que l'ONU continue d'appuyer les travaux de ces comités, en particulier durant cette période d'incertitude politique. Du fait de leur caractère bicommunautaire, les comités techniques peuvent consolider les progrès accomplis jusqu'à présent dans le cadre des pourparlers de paix à Chypre et continuer de contribuer à l'élaboration de nouvelles mesures de confiance et à l'intensification des efforts de consolidation de la paix.

41. Le 28 mai 2015, en réponse aux nombreuses voix appelant à une meilleure prise en compte de la dimension hommes-femmes dans les négociations, M. Anastasiades et M. Akıncı ont décidé de créer le Comité sur l'égalité des sexes, dont le mandat fait clairement référence à la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité. Les parties ont ensuite chacune rapidement désigné les hommes et les femmes appelés à siéger au comité. Le Comité a tenu sa première réunion en août 2015 et s'est réuni régulièrement dans un premier temps. Il a analysé en profondeur des questions importantes intéressant la dimension hommes-femmes et adressé quelques recommandations aux dirigeants et aux négociateurs. Ces recommandations n'ont, hélas, pas toujours été prises en compte dans les débats tenus à la table des négociations et les travaux du Comité sur les questions de fond faisant l'objet des négociations n'ont eu que des effets assez limités.

42. Dès l'ouverture des pourparlers le 15 mai 2015, dans le souci de manifester leur détermination commune, les dirigeants M. Anastasiades et M. Akıncı ont adopté plusieurs mesures de confiance qui devaient être bénéfiques pour les deux communautés. Même si la mise en œuvre de certaines de ces mesures a avancé ces deux dernières années, en particulier concernant le déminage, la suppression de l'obligation de visa et le renforcement de l'accès au Comité des personnes disparues à Chypre, l'application d'autres mesures de confiance, telles que l'ouverture de nouveaux points de passage a pris du retard voire stagné pendant des mois. Il est regrettable que les parties n'aient pas encore appliqué les accords conclus précédemment concernant l'interconnexion des réseaux et l'interopérabilité des téléphones portables.

43. Durant les premières phases du processus de paix, les dirigeants avaient ostensiblement tenté de multiplier leurs apparitions publiques communes. C'est ainsi que, le 8 juillet 2015, ils avaient pris la parole lors d'une conférence organisée par les deux chambres de commerce sur les avantages économiques d'un règlement et que, le 28 juillet 2015, ils avaient assisté ensemble à un concert organisé à Famagouste par le Comité technique chargé du patrimoine culturel. Ils sont également apparus à la réunion annuelle du Forum économique mondial tenue à Davos (Suisse) en janvier 2016, où, lors d'une intervention commune à la séance plénière, ils se sont engagés à trouver un règlement en 2016 et à promouvoir les perspectives économiques d'une future Chypre unifiée. Le 15 mai 2016, dans une déclaration publiée pour marquer la première année des négociations, les dirigeants ont affirmé leur volonté de redoubler d'efforts au cours des mois suivants pour parvenir à un règlement global en 2016. Ces apparitions publiques ont été vues comme le signe de leur ferme engagement commun et ont contribué à donner confiance dans le processus et à mobiliser l'opinion publique en faveur des pourparlers. Leur nombre a toutefois faibli au fil du processus. De plus, alors que les négociations progressaient et que les questions examinées se complexifiaient, les dirigeants se sont de plus en plus recentrés sur leur communauté respective, laissant souvent passer plusieurs occasions de faire des déclarations conjointes ou d'apparaître ensemble en public.

44. Dans mon précédent rapport (S/2016/599), j'ai encouragé les dirigeants à redoubler d'efforts pour communiquer avec le public de manière concertée au moyen de la diffusion de messages coordonnés. Les déclarations conjointes des dirigeants aux communautés, tel le message adressé en 2015 à l'occasion du Nouvel An, ont rencontré un grand succès, trouvant un écho extrêmement favorable dans l'opinion.

VI. Observations

45. Je constate que, grâce aux efforts inlassables et résolus des dirigeants et de leurs équipes et grâce à l'appui indéfectible de la communauté internationale, les éléments essentiels d'un règlement global du problème de Chypre sont quasi réunis. Les parties ne sont pas passées loin d'un accord stratégique sur la sécurité et les garanties ainsi que sur tous les autres points essentiels d'un règlement global. C'est pourquoi je suis convaincu qu'une occasion historique a été manquée à Crans-Montana.

46. Au moment de déclarer close la Conférence sur Chypre, j'ai encouragé les parties à réfléchir à la voie à suivre. Même si toutes les conditions essentielles sont réunies, comme cela semblait être le cas fin juin à Crans-Montana, j'ai la certitude qu'il sera très difficile de faire aboutir ce processus si toutes les parties ne font pas preuve d'une volonté politique, d'un courage et d'une détermination à toute épreuve, si elles ne se font pas mutuellement confiance et si elles ne se montrent pas prêtes à prendre des risques calculés dans la dernière ligne droite des négociations, étape la plus difficile. J'ai également la conviction que, dans le cadre de la relance du processus, pour qu'un règlement global puisse déboucher sur deux référendums simultanés, les parties doivent sans perdre de temps mobiliser l'opinion publique et la fédérer autour d'un avenir unifié.

47. J'invite donc de nouveau les dirigeants, les communautés concernées et les autres parties intéressées, y compris les puissances garantes, à poursuivre une telle réflexion afin de savoir quand les conditions seront de nouveau propices à la relance d'un véritable processus dans un proche avenir. Je réaffirme que l'ONU se tient prête à aider les parties si elles décident de prendre part à un tel processus en faisant

montre de la volonté politique nécessaire en vue de conclure l'accord stratégique qui a pris forme à Crans-Montana. Je les engage également à rechercher des moyens de préserver l'ensemble du travail accompli depuis le début, à savoir les points de convergence et d'accord dégagés ces deux dernières années.

48. Je suis fermement convaincu que, pour qu'un processus aussi complexe et politiquement sensible aboutisse, il faut régler les principales questions spécifiques suivant une approche globale, comme celle qui a guidé les discussions lors des réunions tenues à Crans-Montana. À l'avenir, il faudrait d'abord rechercher un accord au niveau stratégique sur les principales questions en suspens devant constituer la base du règlement global avant d'arrêter les détails au niveau technique. La conclusion rapide d'un accord stratégique donnerait à chaque partie la garantie nécessaire que les éléments auxquels chaque communauté attache une importance déterminante figureront dans le règlement global et permettrait de venir à bout des derniers détails techniques.

49. Je salue le travail accompli par les institutions financières internationales et les organismes compétents de l'Union européenne pour prêter assistance aux parties sur les aspects économiques des pourparlers. La coopération étroite entre institutions financières internationales sous les auspices de ma mission de bons offices a permis des avancées notables. En fournissant une assistance technique utile et opportune, ces institutions ont aidé les dirigeants et les équipes de négociation à élaborer ensemble un accord économiquement viable qui permette de tirer le meilleur parti du dividende de la paix escompté, de réduire les risques après le règlement et de promouvoir la sécurité humaine partout dans l'île. Si un accord de règlement devait être conclu, la Commission européenne, la Banque centrale européenne, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale devront alors remplacer l'assistance et les diagnostics techniques par une aide au renforcement des capacités des deux communautés, selon que de besoin, afin de préparer Chypre à la réunification.

50. Pour terminer, je souhaite remercier mon Conseiller spécial, Espen Barth Eide, et ma Représentante spéciale, Elizabeth Spehar, ainsi que l'ensemble du personnel servant dans ma mission de bons offices à Chypre, pour le dévouement et la persévérance avec lesquels ils ont facilité les pourparlers au cours de ces deux dernières années, ainsi que pour la détermination dont ils font preuve dans l'accomplissement des responsabilités que le Conseil de sécurité leur a confiées.